

# 中国城市社区建设的几点思考

王玉琼, 张 涛

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:**城市社区建设主要包括:城市社区自治组织建设,社区组织职能的科学界定,社区组织建设和职能履行的资金保障。我国城市化社区建设必须解决的问题是:正确处理城市社区与政府的关系、社区与市场(企业)的关系,建立健全自治的社区组织并明确其功能,获取充足的建设资金。我们应该借鉴外国及澳门地区经验,结合中国国情,走一条具有中国特色的城市社区建设道路。

**关键词:**中国城市;社区建设;社区建设模式

**中图分类号:**C912.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-462X(2002)03-0052-04

伴随我国从计划经济向市场经济过渡、经济发展与工业化进程的加快以及城市化程度的不断提高,社区建设日益成为热点问题。一些社会学者、政治学者从不同视角,对这一问题进行了理论探讨和实践分析。然而,描述性分析居多:或介绍中国城市社区建设历史及现状,或对国外发达国家或地区社区建设情况加以简单概括,再有便是对中国城市社区建设的必要性进行分析。相比之下,中国城市社区建设应往何处去这种规范性研究则略显薄弱。本文拟就如何推进中国城市社区建设问题作一探讨,力求为中国城市社区建设的基本内容寻找一条符合国情具有中国特色的发展道路。

城市社区建设是一项复杂的综合性工作,它所涉及的问题是多方面的。其基本内容应包括三方面:  
1. 城市社区自治组织建设。城市社区建设所面临的一个重要问题就是让社区的管理和服务走向群众自治,而群众自治的关键就是自治组织的建设。建立自我服务、自我管理、自我教育的自治社区组织是城市社区建设所必须的组织保障。  
2. 社区组织职能的科学界定。社区组织应代表社区居民利益,履行为居民服务的职能,什么该管,什么不该管要有明确的界定。该管的管住管好,不该管的就应放掉。  
3. 无论是组织建设还是职能的履行都需要有一定的资金保障。因此,相对于前两者而言,如何保证充足的资金来源也就成为城市社区建设的关键性问题。资金的来源有多样性:或政府财政拨款,或市场(企业)投入,或社会赞助。各国基于不同的国情有不同的选择。如何正确处理市场、政府与社会的关系,扩大资金来源就成为推动城市社区建设的动力机制。

我国是一个人口众多的发展中国家,又处于社会主义初级阶段,因而我国城市社区建设存在着一些问题,这些问题具体表现在如下三个方面:

1. 城市社区组织政治行政色彩过浓。居委会是我国城市社区组织的基本单位。从理论上讲,居委会是“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众组织”<sup>[1]</sup>。其负责人应由居民选举产生,但在实际操作中,居委会干部的候选人名单却由街道办事处这种政府组织机构来确定,选举过程也非严格意义上的民主选举。许多居民不大了解居委会干部的情况,也没有发言权,不少人不关心此事。显然,由此选举产生的居委会很难成为群众性的自治组织。而社区组织角色的错位是导致“社会失灵”<sup>[2]</sup>的根本原因所在。

收稿日期:2001-06-10

作者简介:王玉琼(1966-),女,福建惠安人,厦门大学法学院副教授,从事行政管理研究;张涛(1978-),男,福建三明人,厦门大学法学院硕士研究生。

2. 社区组织功能紊乱。社区组织角色的偏差使得社区组织的功能含混不清,该管的不管,不该管的乱管。一方面,社区组织行政化倾向严重,成为“政府的嘴,政府的腿”,从而承担了太多本不应该由它承担的职能;另一方面,社区组织又承担了过多的经济功能,把本应该由市场来做的事揽在自己身上。社区办企业曾经有其积极的作用,但现实表明,社区企业成为社区组织机构所有的经济实体,使得社区组织越来越以自身的经济利益为首要目标,当它与选民或所代表的居民发生矛盾、存在利益上的冲突时,社区组织往往忽视甚至损害它应当代表的社区居民的利益。可见,当前如何协调社区、政府与市场(企业)的关系,健全社区的社会功能,使其真正成为代表本居住地居民利益的组织,是我国城市社区建设必须解决的又一大难题。

3. 资金不足。首先,从资金需求来看,一方面,我国经济改革使得城市居民由“单位人”逐步向“社会人”过渡<sup>[3]</sup>,现代企业制度的建立和国企改革引发职工下岗等问题给中国城市社区建设提出了新的课题;另一方面,随着农村联产承包责任制的推行,农村出现大批剩余劳动力,农民进城打工加大了城市基层社会的压力,使中国城市社区建设日益复杂化。诸多问题的解决都要求有足够的资金。其次,从资金供给来看,融资渠道过于狭窄且不畅通,远不能满足社区建设的需要。因此,如何拓宽资金来源渠道、获取足够的资金,成为城市社区建设关键性的问题。

## 二

中国城市社区建设的目标是使社区建设的发展速度与我国的改革进程相适应,使社区成为社会稳定的微观基础。能否实现这一目标取决于上述问题的解决与否。一些国家和地区推进城市社区建设很有特色,值得借鉴。

1. 美国的城市社区建设 在美国社会舞台上,主要有三大角色,即政府、营利部门(企业公司)和非营利部门。其中非营利部门又称为非政府组织或者社会中介组织。营利部门主要致力于经济的发展,非政府组织主要致力于社会服务和管理,政府则在这两者之间,站在更高层次上通过政策调节、制定法律和财政扶持来实施宏观调控和宏观管理。非政府组织在美国社区建设和发展中有着举足轻重的作用。这种组织是一种群众性的自治组织,与政府没有隶属关系,其领导人的产生也是民主选举的结果,它的基本宗旨就是满足社区居民的需要。

在美国的社区中,政府管理处于一种相对超脱的状态,它主要制定社区发展的政策和运作法规,采取财政支持的举措,并对非政府组织进行管理和考核。大量的、具体的社会服务内容和项目的开展都由非政府组织承担和组织实施。实行这种“小政府,大社会”的管理模式,既能克服政府直接去操办社区服务具体事务中的官僚弊端、低效率和服务不到位,又能通过政策的调控和奖励来增强非政府组织的责任感和使命感。同时,由于非政府组织既是居民生活区的代理者,又是政府管理社区的合作者,因此,它可以起到政府和居民之间的桥梁作用;又因为非政府组织受到居民与政府的制约,所以它的工作一般总是兢兢业业的。

美国城市社区建设所需的资金是庞大的,其中 70 %左右是政府财政投入,30 %左右是通过服务和社区捐赠所得。社区自治组织的建立及其功能的适当履行,再加上充足的资金保障,使得美国城市社区建设得以蓬勃发展,为社区持续稳定起到了十分积极的作用。

2. 新加坡的城市社区建设 新加坡的社区建设强调“以人为本”,突出“家庭”和“邻里”,具有浓厚的东方色彩。在每个居住密集区设点建立“邻里中心”这种基层社区组织,每个邻里中心都集各种文化、娱乐、商业网点和便民服务于一体,为社区居民提供日常生活中想得到的所有服务。“邻里中心”的一个重要特征是把社区服务和商业功能集于一身,吸引了众多企业按市场原则进行投资和运用,拓宽了城市社区建设的资金来源渠道,带来了城市现代化的变革。

3. 澳门地区的城市社区建设 澳门也有类似我国内地城镇的“居委会”——“街坊会”,他是一个致力于民间服务的社会团体,和内地居委会受街道办事处“领导”不同,“街坊会”没有什么上级领导单位,纯粹是一个自发民间组织。早在 20 世纪五六十年代,澳门一些热心“街坊”便自发成立“街坊会”,为居民排忧解难、救灾济贫,并在此基础上逐步开展了医疗、保健等社会福利工作及体育、康乐活动。随着

时间的推移,“街坊会”的网络越来越大,直至覆盖了全澳地区。

“街坊会”十分重视促进居民与政府的沟通和联系,经常与政府有关部门就社会政策、社会服务设施以及许多关系居民切身利益的问题交换看法,提出积极建议,并长期与政府合作开展社会福利服务和救灾赈灾工作,积极推动居民参与社会事务和公益事业,其资金来源大多靠社会捐赠及政府财政支持。

上述城市社区建设都是较为成功的。其原因在于他们能从各自的国情、区情出发,正确处理社区、政府、市场之间的关系。他们都有基层群众性自治组织。社区组织应履行的功能亦较为明确。同时由于各自情况不同,社区建设资金来源渠道上也各不相同。首先,美国是政府主导型的典型,换言之,社区建设所需资金主要靠政府财政投入和政策支持。其次,新加坡社区建设的最大特点在于引入市场主体,即企业按着市场原则进行投资运作来进行社区建设。相比较而言,澳门地区的社区建设更多地依赖于社会成员的道德,即社区成员互相关爱、无偿捐助和救济。

### 三

我国城市社区建设向何处去是本文探讨的中心问题。上述国家和地区城市社区建设的成功经验无疑值得我们借鉴和吸收,但一味模仿,全盘照搬显然是行不通的。我国社区建设的发展必须与国情相结合,与当前所面临的问题相结合,走出一条有中国特色的城市社区建设之路。正确处理社区与政府、社区与市场(企业)的关系,建立健全自治的社区组织并明确其功能,获取充足的建设资金是当下中国城市化社区建设的基本内容。现将这些内容概括为以下三个方面:

1. 完成社区组织角色的转换。国际上成功经验表明,建立由居民民主选举产生的自治性的社区组织是城市社区建设的组织保障。当前中国社区建设所存在的问题,主要是政社不分。社区组织名为自治组织,实为政府机构的隶属单位,却承担了过多的行政职能,而该由它独立解决的事务,却往往易受政府干预而不能成为代表社区居民利益的组织。因此,居委会应由行政色彩较浓的组织转变为自我服务、自我管理、自我教育的自治组织。承担起社区自我服务和社区管理工作。这就要求居委会必须由民主选举产生,真正反映出社区居民的真实意愿,成为全心全意为其利益服务的社区组织。政府不应对居委会的产生和工作进行干预,而应像美国政府那样通过法律的制定和财政支持,实施宏观调控和宏观管理,保护并促进社区组织的发展。

2. 科学界定社区组织的社会功能。首先,要实现政社分离,社区组织不应成为政府机关的附属物而听命于上级机关;其次,要实现社企分开,社区办企业有很大的弊端,因此,那些属于经营性的行为应由市场主体(企业)来承担。社区组织的功能应包括三个方面:第一,代表社区发展和社区管理的社会资源即社区的公共属地、道路、公共娱乐场所、垃圾站、图书馆等,满足居民的正常生活所需;第二,向居民负责,代表他们对职能部门和企业进行监督,如果职能部门及其下属的公司不能按照规定或承诺提供合格的服务,如果企业破坏或污染了环境,社区组织应出面交涉直至诉诸法律;第三,组织居民进行各种活动,增加大家的交流机会,相互帮助,相互扶持,密切居民之间的感情。

3. 广开渠道,筹集足够的资金。在城市社区建设的三项内容中,资金问题是关键性的制约因素,前两项工作的开展都必须以之为保障。在这方面,美国、新加坡、澳门地区的城市社区建设的模式为中国的社区建设提供了许多宝贵的经验,但是也是各有优劣的。

首先,从社区建设资金来源上看来,美国的社区建设走的是政府主导型道路。换言之,社区建设主要依靠政府财政投入和政策支持。这种模式与美国是世界上最发达的资本主义国家的国情密不可分。其优点在于可以大规模为社区提供基础设施,改善社区环境,打破条块分割,进行社区规划、管理和组织;在财政的扶持下,受益的社会成员范围广,尤其对于丧失生活能力的社区成员,财政能对其提供无偿的帮助,可在一定程度上减轻贫富分化的程度。但是,这种模式也存在制约因素:一是国家财政的高低——这是最主要的制约因素;二是政府投入到社区建设中财政资金的多少易受政府价值取向的影响。当局若以人民福利化为其政策目标,则其对于社区建设所投入的资金比例就会迅速增加;反之,如果当局更追求效率而忽视公平,则其对社区的投入就会减少。

其次,与美国的政府主导型相比,新加坡社区建设的最大特点在于引入市场主体即企业,按照市场

原则进行投资和运作来进行社区建设。市场机制的引入可以满足社区成员的各种消费需求,拓宽资金来源渠道,提高社区服务效率,促进社区建设发展。但若单纯依靠市场建设也有其弊端:一方面,一些无偿或低偿的服务项目是市场所不愿进入的,而恰恰这些服务往往又是社区所不可缺少的;另一方面,引入市场机制会使得社区成员行为趋于理性化,成员之间的关爱、施舍互助行为必然减少,这显然不利于建设一个充满人道主义精神的社区。正因为这一点,新加坡政府特别强调“以人为本”,重视道德在社区建设中的作用。而澳门地区的社区建设就更体现了道德在社区建设中的作用。其社区建设更多地走依靠社区成员互相关爱,无偿捐助或救济的道路。但道德作用也是有限的,它只有与其他机制相结合,才能有效地调节人们的行为活动。

基于上述分析并结合中国国情,我们认为将政府、市场(企业)、社会(道德)有机结合起来走一条具有中国特色的城市社区建设道路是中国城市社区建设的必然要求。中国是发展中国家,国家财政不可能像美国那样抽出大量资金用于社区建设,而社区中又潜在大量消费需求,社区服务业在中国也是一项具有利润的新兴产业。因此,引入市场机制,进行多元化投资是我国社区建设的必由之路。但是,单纯依靠市场来发展社区建设也是不完善的,政府要制定相应的政策、法规,保障社区建设的有序健康进行,国家财政也要在力所能及的范围内抽出部分资金用于社区基础设施建设以及扶助弱势群体,进行选择型的无偿或低偿服务,以克服市场所产生的追求效率而损害公众福利的行为。此外,我国是社会主义国家,也是一个有着五千年历史的文明古国,我们应大力宣扬人道主义精神,鼓励社会各界无偿捐助,共同建设城市社区。总之,我国的社区建设应以社会化为发展方向,形成“人人参与,人人受益”的社区局面,以产业为基础,以福利化即逐步提高人民生活质量为根本宗旨,建立一个家庭和睦,邻里和谐,生活便利,环境优美,充满人情、友情、亲情的社会主义爱心社区。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国城市居民委员会组织法[M]. 北京:人民出版社,1989.
- [2] 姚庆丰.论“社会失灵”[J].河北学刊,2000,(2):58-60.
- [3] 王朗玲,等.论中国城市社区建设的发展道路[J].学习与探索,2001,(2):90.

## A reflection on the construction of the urban community in China

WANG Yu - qiong , ZHANG Tao

( School of Law , Xiamen University , Xiamen 361005 , China )

**Abstract :** The construction of urban community mainly contains the construction of autonomous bodies , the scientific definition of the functions of the community bodies , and fund backup for the construction of the community bodies and performance of the functions. The issues concerned with the construction of urban communities in China , which demand addressing , are a correct handling of the relation between urban communities and government and between communities and market or enterprises , a building and perfecting of autonomous community bodies , a specification of their functions , and a obtaining of sufficient construction fund. We should step on the way of the construction of the urban community with Chinese characteristics , by the way of introducing the experience of other countries and Macao and combining it with the China 's specific situations.

**Key words :** Chinese cities ; community construction ; the construction mode of the urban community

[责任编辑:常少荣]